

## 論文 (Article)

日本における政治代表のメカニズムの分析  
—4つの事例の比較検証—

## Patterns of Political Representation in Japan

大村 華子

Hanako Ohmura

This research examines the mechanism of political representation in which public opinion is reflected in policy outcomes, using Japanese politics as a case study. In order to capture the dynamics of public opinion, this research adopts the concept of “the policy mood,” especially the mood to introduce relief measures. In the spectrum of moods for relief, four patterns of political representation can be classified: (1) when the mood for relief rises, the government increases compensation (predicted case), (2) when the mood for relief falls, the government decreases compensation (predicted), (3) when the mood for relief rises, the government decreases compensation (opposite), and (4) when the mood for relief falls, the government increases compensation (opposite). By examining specific policies, in opposite cases, government decision-making was influenced by an employers’ association such as the Japan Federation of Economic Organizations. Even during a time when the mood for relief was restrained among the public, the government tried to offer greater compensation due to pressure from the employers’ association. This suggests that government policy making is affected not only by public opinion, but also by other factors relating to powerful elites.

キーワード：政治代表、日本政治分析、政策ムード、政府補償、社会保障政策、事例研究

**Key Words** : Political Representation, Japanese Politics, Policy Mood, Government Compensation, Welfare Policy, Case Study

## 1. はじめに

日本において、世論はどのような場合に、政策決定に影響を及ぼしてきたのだろうか。また世論が政策決定者の意思決定に働きかけるメカニズムとは、どのようなものだったのであろうか。

世論と政策決定の関係をめぐっては、有権者の選好と政府の政策選択の関係性を量的に分析する研究が蓄積されてきた<sup>1</sup>。それらの研究においては、世論の動向がなんらかの方法で指標化され、それと政府支出や公約の文言との連動性が検証された。このような量的な手法の利点は、両者が関

1 アメリカ政治に関する研究としては、Robert S. Erikson, Michael B. MacKuen, and James A. Stimson, *The Macro Polity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002; James A. Stimson, Michael B. MacKuen, and Robert S. Erikson, “Dynamic Representation,” *American Political Science Review*, 89(3), 1995, pp. 543-565などが挙げられる。多国籍比較分析としては、Lawrence Ezrow, *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matters for Political Representation*, Oxford: Oxford University Press, 2010; James Adams, Michael Clark, Lawrence Ezrow, and Garrett Glasgow, “Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Elections Results,” *British Journal of Political Science*, 34(4), 2004, pp. 589-610などがある。日本政治に関する代表的研究としては、小林良彰『制度改革以降の日本型民主主義—選挙行動における連続と変化』木鐸社、2008年が挙げられる。

係しあっている程度とその確からしさを、統計的検定に拠りながら明示できる点にあったと言える。一方で、どの時期に、どの事例において、どのようなメカニズムで、政府や政党(政権与党)が有権者に対して応答的に振舞うのか、あるいはそうはならないのかという、因果メカニズムを十分に把握するには限界があった<sup>2</sup>。この定義に基づく、政治代表が機能するメカニズムを確かめるためには、政策決定者の意思決定に世論が与えた影響や、そうした影響が生じる条件ないしは経路を、複数の事例を比較しながら質的な情報にも依拠しつつ明らかにしていく必要性が示唆される<sup>3</sup>。本稿では、日本における政治代表のメカニズムを探るために、4つの政治的出来事における有権者(世論)と政府の関係事例分析によって検証する。

この課題に取り組むに際して、事例を選択する基準を設けるために、世論とそれに対する政府の応答の程度を何によって確かめるのかを明らかにしておかななくてはならない。本稿においては、世論の変化を測るに際して「政策モード(policy mood)」指標に依拠し<sup>4</sup>、政府からの応答の程度を、公共事業をはじめとする政府補償を通して操作化することで分析を進める<sup>5</sup>。政策モード指標とは、世論調査における「政府に対する要望・期待」の系列をもとに算出される。複数の政策項目からなる「政府に対する要望・期待」に関する時系列の中から、共通の挙動を軸として抽出し、それ

を有権者の期待の包括的な動態である政策モードとして同定するのである。この軸に包摂される変数間の相関の特徴を踏まえて、軸の性質を定義づけることにより、当該国の世論の動態をより直観に沿ったかたちで捉えることが可能となる。日本政治分析においては、有権者全体が政府に対してどのような期待を抱いているのかを包括的に把握する指標について、十分なコンセンサスが得られてきたわけではない。しかし、政策モード指標には、本稿のような分析を進めるに際しての利点として、包括性に加えて「循環性」という特徴が見て取れる。景気循環に近似して、有権者の期待が「山」と「谷」の時期を繰り返し、それが分析のために不可欠な世論変数のばらつき(variance)をもたらすことが期待できるのである。このような指標の利点も加味し、世論の動向を政策モード指標に読み取りながら分析を進めることにする。

その上で本稿では、政策モードに集約される有権者の期待に沿った政策選択がなされた場合と、そうでない場合を分けて事例を選ぶ。ここで留意すべきは、政策選択が世論によってのみ規定されるわけではないということである。たとえば、分析事例のひとつとして取り上げる規制緩和の政治過程をめぐっては、これまでに官僚、政党、政治家、利益団体、企業、他国といったさまざまな政治的主体に関心が注がれ、それらの相互作用が規制緩和の成否や程度を決定づける要因として分析

2 ここで、政治代表とは、「政府や政党が有権者に対する政策的応答性(policy responsiveness)を保っている状態である」、と定義することができる。また、関連する政治代表に関する定義を論じたものとして、John J. Ferejohn and Frances M. Rosenbluth "Electoral Representation and the Aristocratic Thesis," in Shapiro, Ian, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood, and Alexander S. Kirshner eds. *Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 271-303; William R. Clark, Matt Golder, and Sona N. Golder, *Principles of Comparative Politics*, Washington D.C.: CQ Press, 2008, pp.695-699; Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, "Introduction" and "Elections and Representation," in Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin eds. *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.1-53などがある。

3 日本政治に関して、有権者に対する自民党の応答について、質的な事例分析も含めて検証した代表的な研究に、斉藤淳「自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾」勁草書房、2010年、第7章・9章がある。斉藤は、自民党が公共投資の分配権を掌握しながら、有権者への便益を統制することで長期政権を維持してきたとする主張を、量的・質的な証拠を組み合わせながら論証している。そして分配の多寡は、有権者からの逆説明責任の質性に依存し、応答性が特定の有権者に偏重しやすかったことも併せて主張している。これに対して、本稿の取り組みは、有権者層に即して政府からの応答性に偏りがあったということに着目するのではなく、時期ごとに応答の程度に違いがあることを論じる点で、異なる視角に依拠するものとなっている。

4 James A. Stimson, *Public Opinion in America: Moods, Cycles and Swings*, Colorado: Westview Press, 1st edition, 1991; James A. Stimson, *Public Opinion in America: Moods, Cycles and Swings*, Boulder: Westview Press, 2nd edition, 1999.

5 ケント・カルダー『自民党長期政権の研究—危機と補助金』文芸春秋社、1989年；斉藤、前掲書。

の対象となってきた。この中で世論の影響に焦点を当て、「世論に対する政府からの応答としての規制緩和」の側面を分析する研究は限られていた一方、世論に優位する要因が既に指摘されてきている。本稿は、そういった既知の決定要因の説明力を棄却することを目的とするものではない。世論が与えた影響を探ることに主眼を置くのと同時に、どういった既定の要因が世論の影響力を抑えるものとして働いたのかを特定することにも取り組む。具体的に、本稿の分析を通して明らかになるのは、経済三団体(日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会)の影響力である。有権者が政府に対する期待をそれほど高めていないような時期であっても、特に、日本経済団体連合会(以下、「経団連」)が政府に対して、補償の拡大や増税の回避を求める場合、政府はそれらの要望に応えてきたとする傾向が明らかになる。

次節では、関連の先行研究に触れたのちに、世論とそれに対する政府の応答性の操作化について説明し、分析対象の事例を選択する。そして第3節では、4つの事例を検証し、それぞれの事例で世論に対する政府からの応答の程度や、世論以上に政策決定に大きな影響を与えてきたと考えられる要因を指摘する。第4節の考察と結論では、第3

節までの知見をまとめた後に、本稿の分析の含意について論じる。

## 2. 事例の選択基準—世論と政策的応答性の操作化

### 2.1 世論を何によって測るのか

政治代表のメカニズムを探るためには、世論をどのようにして操作化するかをまず明確にしておかなくてはならない。本稿では、世論を表す指標として、政策ムード指標を用いる。政策ムード指標は、「有権者に潜在する包括的な政策に対する期待」を表すものとして導入され、アメリカ政治においては国内政策リベラリズム・ムード(domestic policy liberalism mood)の存在が指摘された<sup>6</sup>。日本においては、政策ムードを導出する際の一般的方法に基づいて、経済成長を好感し、更なる成長を期待するようなムードと、経済的困窮に対する対応や厚生増大を望むムードの存在が示唆されている<sup>7</sup>。ここでは前者を「成長好感ムード」、そして後者を「弱者救済ムード」と呼ぶことにしよう。以下図1ではこれらの政策ムードの変動を図示している。

図1からも明らかなように、政策ムードには

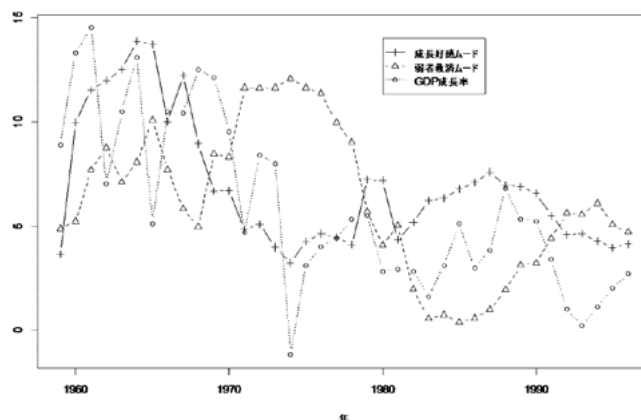


図1 2種類の政策ムードとGDP成長率の推移 (出典：筆者作成)

6 Stimson, op. cit., 1991, 1999.

7 大村華子『日本のマクロ政体—現代日本における政治代表の動態分析』木鐸社、2012年。

世論全体の包括的な動態を捉えるという点に加えて、「循環性」を持つという特性が見てとれる。景気が「山」と「谷」を繰り返しながら景気循環を繰り返すように、周期は必ずしも一定とはいえないものの、政策ムードにおいても山と谷を持つ「ムード循環」とも言うべき動態が認められる。世論は時宜に応じて短期的に変化するというランダムな特性を持つと考えられる一方で、その共通の挙動を抽出した場合には、一定の規則性を持った循環性が見てとれることが分かる<sup>8</sup>。後述するように、こうした山と谷の存在は、分析すべき事例を割り出す上でも有用となってくるであろう。なぜならば、この循環をもとに、政府に対してのある期待が高まっている時期と、そうでない時期を判別し、独立変数であるムードの高低を基準とした上で、事例を選択することができるからである。

では、どの政策ムードをもとに政府に対する期待の程度を推し量るのが適切だろうか。成長好感ムードは現状に対する満足に根ざした性質のものであることから、政府に対する要望を内包しているものとして理解することは難しい。一方で弱者救済ムードについては、オイル・ショック後の低経済成長期やバブル崩壊後の時期に高まっていることから明らかに、政府に対して、分配・再分配を通した何らかの対応を求める気運が高まっていることを示唆するものである。従ってここでは、弱者救済ムードが高まっているときとそうでない時期に、政府による応答がどのようなものであったかを確かめるという方法を採用する。

そして図1にあるように、△印でつながった救済ムードの線の推移に注目すると、救済ムードは60年代半ばの高度経済成長期に1度谷を経

た後に、後半になって山を形成し、再度谷を経て、70年代半ばのオイル・ショック後の大きなピークに至る。その山の後に緩やかに値は落ち着き、80年代には底を形成する。しかしその後、バブル崩壊を受けて90年代には再び上昇を始め、90年代半ばには再度山を形づくっていることが分かる。この「救済ムード循環」とも呼ぶべきものの動向を概括するならば、60年代に救済を求める時期、70年代半ばに救済を求めない時期、80年代に救済を求める時期、90年代に救済を求めない時期という循環の特徴を見出さう。

では、こうした有権者世論の期待に対して、政府はどのように応答してきたのだろうか。またそれは、どのようにすれば確かめることができるだろうか。

## 2.2 政策的応答性を何によって測るのか

政府による有権者への応答は、政府が集約した限りある資源をどのように分配・再分配するかによって推し量ることができる。そして、分配・再分配は財政政策の調整を通して決定されることから、政府による政策的応答性を測るためには、財政支出の動きに着目することが妥当といえるだろう。より具体的には、政府の歳出を、応答性を測る指標として援用していくということが考えられる。但し、歳出一般への注目だけでは、政府が有権者からの期待に、どのように応答したのかを特定することはできない<sup>9</sup>。政府が、有権者の救済に対する期待に即応するとするならば、どの分野での支出を増加させようとするかを検討しておく必要がある。本稿では、公共事業や社会保障といった、有権者に対して直接的な便益を供与し厚生を増大させよう

8 マクロ次元での世論変数の短期性と長期性の問題をめぐっては、マクロ党派性(macropartisanship)に関する議論がなされてきた。但し、マクロ党派性をめぐって論点となったのは、長期安定性の高い政党帰属意識の集積としてのマクロ党派性が同様に長期に一定しているのか、短期に変動するののかという点であって、循環性の有無については議論の対象とはなっていない。

9 齊藤、前掲書、94-95頁。

とする政策を、「補償」として総称することにしよう。そして、補償が増えるならばそれだけ政府は応答的であるとし、それが減るならばそれだけ政府は応答的ではないと定めることにする。では、救済ムードと補償はどのように関係しあっていると考えられるだろうか。

第一に、救済ムードが高まっている際に、政府は、物価の上昇をある程度は犠牲にすることも、景気刺激や雇用確保を進めることが想定される。そうした景気刺激は、まず公共投資の増額に反映されてきたと考えられる<sup>10</sup>。公共事業のための原資を獲得するために、赤字国債や建設公債の発行が派生することも併せて想定される。また金融政策の観点からは、公定歩合が引き下げられ、緩和が模索されることになるはずである。第二に、救済ムードに対するより直接的な反応として、有権者の厚生を増大を図ることを目的に、社会保障の充実が図られることも予想される。公的扶助などの拡充を通して、再分配の度合いを高め有権者の不満に応える対応がなされるだろう。このように、弱者救済ムードに対して政府が応答するとするなら、悪化する経済状況のもとで有権者が被る損失を補完し、保護するための政策が拡充されることが考えられるのである。こうした予測に基づくと、救済ムードが高まる場合には、政府からの補償は増加することが想定される。

他方で、救済への期待が大きくなり、逆に経済状態に対する現状満足が支配的な時期において、政府は財政支出を抑制し、小さな政府志向が強まるはずである。公共事業や社会保障は縮減され、国債の発行量も抑制されるであろう。金融政策の面では、場合によっては、過熱する生産力や需要を抑制するために、政策金利は引き上げられ引き締めの方針が採られることになるかもしれない。

また、特定の産業分野に対する保護政策は手控えられ、より競争を促すための規制の緩和が図られることにもなるであろう。このように、救済ムードが高くない場合には、政府からの補償は減少することが想定される。

こうした予測に従い、本稿では弱者救済ムードと政策的応答性の対応に関して、次の2つの仮説を提示する。

仮説1：有権者の間で救済に対する期待が高まる  
とき、政府からの応答としての補償は増加する。

仮説2：有権者の間で救済に対する期待が低いとき、政府からの応答としての補償は減少する。

## 2.3 事例選択

上記2つの仮説に沿って、独立変数である弱者救済ムードの高低と、従属変数である政府による応答の程度の組み合わせをもとに、政治代表のメカニズムを検証するための事例を選択することにしよう。上述の仮説に整合的な事例として、救済ムードが高いときに補償が増加する場合、救済ムードが低いときに補償が減少する場合の2種類が考えられる。これに対して、例外的な事例として、救済ムードが高いときに補償が減少する場合、救済ムードが低いときに補償が増加する場合の2種類が挙げられる。前述のように、オイル・ショック後の70年代半ばと90年代初頭にかけて、救済ムードは高値に至り、「山」をかたちづくっている。一方で、(ある程度の変動はあるものの)60年代半ばと80年代初頭から中盤にかけて、ムード循環の「谷」を形成するように推移している。

これに対して、補償の方はどのように変化して

10 北山俊哉「土建国家日本と資本主義の諸類型」『レヴァイアサン』第32号、2003年、123-146頁；カルダー、前掲書；齊藤、前掲書；Margarita Estebez-Abe, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

きたのだろうか。図2は公共事業関係費<sup>11</sup>と社会保障関係費<sup>12</sup>の対一般歳出額に占める割合を表したものである。社会保障関係費の場合、自然増があるため右肩上がりのトレンドを示しているものの、補償の主要な割合を占める公共事業関係費については、90年代前半での一時的増額があるものの、ほぼ低下傾向にある<sup>13</sup>。これより、再分配のための資源はある程度確保されつつも、景気浮揚や雇用確保のために分配される資源は、一貫して減少してきたと見ることができる。すなわち、世論に

関してはムードの推移に表れているように循環性が見てとれたのに対して、それに対する政府の政策的応答性は、どちらかというと縮減される傾向にあったと考えられる。

これを概括して模式図として表すと、図3のように整理することができるであろう。波形を描いている線は弱者救済ムードの循環を表しており、右下がりの矢印の直線は補償をめぐる量の低下傾向を示している。すなわち、戦後の日本においては、弱者救済ムードがある程度の周期をもって循環し

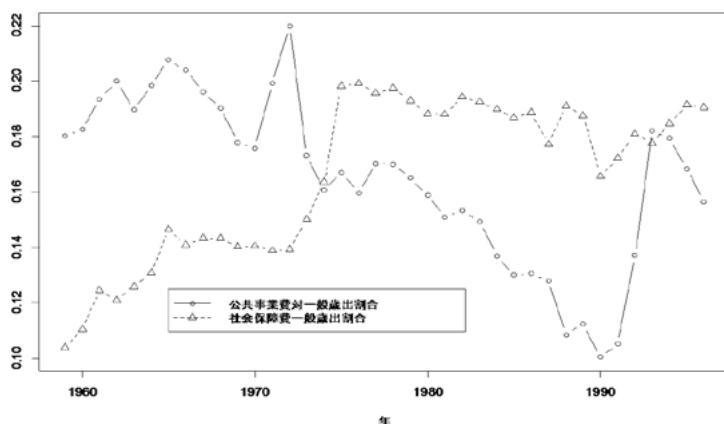


図2 公共事業費と社会保障費の対一般歳出費割合の推移

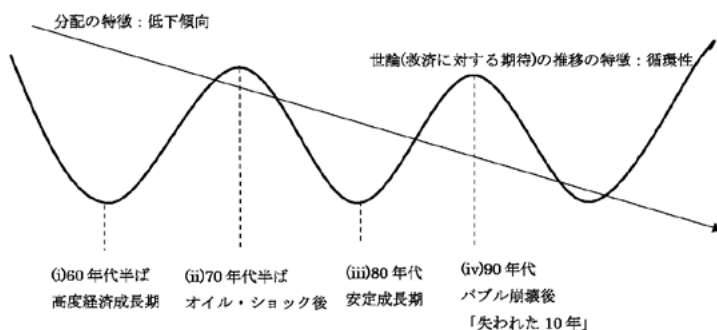


図3 日本政治における世論と政府による政策的応答性をめぐる模式図（出典：筆者作成）

- 11 公共事業関係費は治山治水対策事業費、道路整備事業費、港湾漁港空港整備事業費、住宅都市環境整備事業費、下水道廃棄物処理等施設整備費、農業農村整備事業費、森林水産基盤整備事業費、調整費等、災害復旧等事業費の9項目からなる。データは財務省主計局「財政統計」に基づく。なお一般歳出総額についても、同様の出典である。
- 12 社会保障関係費は生活保護費、社会福祉費、社会保険費、保健衛生対策費、失業対策費の5項目からなる。データは財務省主計局「財政統計」に基づく。
- 13 公共事業関係費の対歳出割合に対して、年度を回帰すると、「公共事業費 $= -0.0017[\text{年度}] + 3.649028 (\pm 0.4737)$ 」となり、年度の係数は1パーセント水準で統計的に有意となっている。公共事業関係費は時間が経つにつれて、低下する傾向にあったことが明らかである。

ていたのに対して、政府からの応答としての公共事業をはじめとする補償は減少傾向にあったと考えられるのである。救済を求める気運には時期ごとの上下動が認められたのに対して、それに応答するための政府にとっての分配可能な資源は減少傾向にあるという対照が存在した。この対比は、事例選択に際して有用な基準を提供しうるものとも考えられる。

分析の対象時期として60年代を起点とすると、有権者が政府に対して補償を求める時期は、「救済ムードが低い(求めない)時期(60年代半ば)→高い(求める)時期(70年代半ば)→低い(求めない)時期(80年代)→高い(求める)時期(90年代)」というように変化してきた。これに対して、政府が積極財政のもとに、景気刺激として多くの補償を展開しえた時期は70年代までであり、それ以降は顕著に低下傾向にあった。こうした両者の対比に、本稿での仮説設定に基づく4つの事例の場合分けを当てはめて検討すると、補償が増加傾向にあった時期において、救済ムードが高く仮説に整合的であったのが「(ii)70年代半ばのオイル・ショック後」、救済ムードが低く仮説の想定とは異なる事例が「(i)60年代半ばの高度経済成長期」として整理することができる。そして補償が低下傾向の時期にあって、救済ムードが低く仮説に整合的な事例として「(iii)80年代の安定成長期」、救済ムードが高く仮説の想定とは異なる事例として「(iv)バブル崩壊後の規制緩和期」が、それぞれ該当することになる(表1参照)。

表1 救済ムードと補償の関係を基にした事例選択

		救済ムード	
		低い	高い
補償	増加	(i) 高度経済成長期における 建設国債の発行 (1965年～66年)	(ii) オイル・ショック後の 公共事業の復活と拡充 (1974年後半～75年)
	減少	(iii) 安定成長期における 第二臨調を中心とした 財政再建 (1981～83年)	(iv) バブル崩壊後の低経済 成長期における規制 緩和の推進 (1988年～94年)

注：色つきのセルは仮説に沿った事例を意味し、色がついていないセルは仮説に適合的ではない事例を表す。

そして各時期において検証すべき事象として、表1に示した政治的出来事をそれぞれ取り上げる。第一に、高度経済成長期は、ある程度の変動はあったものの救済ムードは相対的に低値で推移していた。こうした時期であったにもかかわらず、佐藤栄作政権は戦後初の赤字国債、その後は建設国債の発行を通じて、公共事業を拡張し景気の更なる浮揚を図ろうとした。世論の動向とは異なる政策決定がなされた背景を考慮することで、仮説の想定とは異なる世論と応答の関係が見られる場合の条件を検討する(事例(i))。次に第1次オイル・ショック後の深刻な不況からの回復のために、総需要抑制政策が打ち切られ、積極財政に方向転換がなされた際の政治過程を検証する。有権者の多くが政府からの補償の増大を望む中で、それに沿った政策決定がなされた背景を整理する(事例(ii))。続いて、同じく仮説の想定どおりの事例として、安定成長期における中曽根康弘政権下での財政再建をめぐる過程をまとめる。中曽根政権下では、世界的な潮流でもあった新自由主義の台頭のもと、公共事業や福祉などの補償が削減され、財政の健全化が期された。これは救済に対する有権者の期待が小さかったからこそ可能であったともいえる。救済に対する期待が小さく、それと符合して補償も抑制されていた時期の世論と応答性の背景を探ることにする(事例(iii))。最後に、再び仮説の想定とは異なる事例として、バブル崩壊後の「失われた10年」ともいわれる低経済成長の中で、救済に対する期待が高まった時期を取り上げる。90年代以降、こうした期待の高まりに反して、規制緩和が推進され、補償も一時期を除いて縮減されていくことになる。なぜ規制緩和の方向性が目指され、有権者に対する応答が限られたものとなっていたのかを検討する(事例(iv))。

上記の4つの事例の検証に際しては、仮説と整合

的な事例、そうではない事例ともに、政策決定者の意思決定に世論が与えたと見られる影響を捕捉することに力点を置く。各政権期の政策決定にかかわる主要な意思決定者が、有権者の動向をどのように捉えていたのかを事実関係の整理に盛り込みながら論証を進める。たとえば、中曽根康弘がかかわった財政再建に至る政策決定は、世論の影響を強く受け、また世論に対してのはたらきかけの強いものであったことがこれまでも指摘されてきている<sup>14</sup>。こうした事例においては、政策的応答性の観点からの知見をより導きやすいであろう。一方で、たとえば高度経済成長期における政権内の意思決定者については、世論が大きな影響を与えたとする見方は共有されていない。例外的事例において想定されるように、政策決定にかかわった者が世論の動向に関心を払っていないのであれば、応答性をめぐる証拠を質的情報に見出すことが本来的に難しいと考えられる。本稿では、可能な限り、意思決定者各人の回顧録や発言録などの一次資料の情報や、新聞報道及び人物研究などの二次資料の知見も踏まえながら、世論に対する認識や対応の仕方を明らかにしていくことにしたい。

なお、世論に関しては、細分化された有権者の意識・選好・行動を詳細に把握するには限界がある。従って、政策ムードという有権者の漠然とした選好の集積だけに依拠するのではなく、内閣府（総理府）による「国民生活に関する世論調査」内で毎年度集計されている「政府に対する要望」内の回答の細目や、個別の世論調査の結果から、それぞれの時期の有権者の間で主流であった政府に対する期待を読み取ることにする。

### 3. 事例分析

#### 3.1 例外的な事例(1)－高度経済成長期における建設国債の発行

不況と景気対策の一環として、財政赤字を補填する目的のもと、1965年11月に戦後初の赤字国債が発行された。その償還法や期間の設定をめぐっては、日本社会党から「戦前の軍事国債と同様の性質のもので、赤字補充も含んでいるのではないか」といった疑義や<sup>15</sup>、民社党から「国債発行による物価高の中、減税施策にも触れようとしないのは低所得者保護を忘れた片手落ち」といった批判が寄せられる中での導入決定であった<sup>16</sup>。この起債に先立ち、生産的且つ投資的性格の強いとされる建設国債の発行の可能性も探られていた。建設国債の利点は、公共事業費の財源を税収にのみ依存するのではなく、事業の恩恵を受ける後続の世代に対しても負担を平準化させるという点にあった<sup>17</sup>。長期投資という性格を有し、歳入補填としての特例公債とはならない建設国債は、赤字国債の導入への反発が強まる中で、景気刺激のための有力な方策のひとつと考えられた。65年9月に、佐藤栄作首相は「[昭和]41年度予算は建設公債発行と思い切った減税に重点を置く」(〔〕内筆者註)と言明し<sup>18</sup>、金融制度調査会でも「公債発行にともなう金融制度のあり方」の審議が始まっていた<sup>19</sup>。

では、この時期の世論は、どのような傾向を示していただろうか。65年1月に実施された総理府（内閣府）による「国民生活に関する世論調査」内の「政府への要望」においては、「物価引き下げなどの生活の安定」が61.2パーセントと多くの割

14 たとえば、待鳥聡史「首相政治の制度分析－現代日本政治の権力基盤形成」千倉書房、2012年；高瀬淳一「武器としての＜言葉政治＞」講談社選書メチエ、2005年。

15 1965年12月24日参議院本会議、社会党・成瀬輔治質問「参議院議事録」。

16 『朝日新聞』1965年12月31日朝刊。

17 山田治徳「建設国債の政治経済学－なぜ投資国際論を提唱するのか」日本評論社、2000年。

18 時事通信社編『戦後日本の政党と内閣－時事世論調査による分析』時事通信社、1981年、31頁。

19 『読売新聞』1965年9月16日朝刊。



合を占めていた<sup>20</sup>。60年代半ばには、高度経済成長が鈍り、過剰な生産能力と設備投資で生じた借金を理由に淘汰される企業が増えつつあった。こうした企業救済の目的もあって、63年以降は相次いで公定歩合が引き下げられた結果、年7パーセントの物価上昇が生じていた。65年1月以降も、物価の上昇率は前年同月比で8パーセントの状態が続く一方で、物価調整後の実質所得は1月から一貫して下がり続け、不況であるとの認識も広く市民に浸透していた。この状況下で、不況・景気改善のための対策として建設国債の導入を盛り込んだ「財政処理特別措置法案(以下、「財特法案」)」の審議が図られることになったのである。

しかし、建設国債の発行が物価上昇をもたらさない不況対策として機能するためには、それらが日本銀行の引き受けに依らず、市中において消化される必要があった<sup>21</sup>。日銀引き受けとした場合、金利支払の逆ザヤのために通貨増発が避けられなかったからである。公共事業費やその貸付金などは行政投資上の経費であり、建設国債はそれを賄うための財源である。行政投資上の経費を償還するために、最終的には税収に依存せざるを得ないとするならば、建設国債と赤字国債に実質的な違いはないとも考えられた<sup>22</sup>。このように、「建設国債は投資目的で、赤字国債は歳入穴埋め目的」とする政府の説明に対して、それらを明確に分けることは難しいとする見解も同時に共有されつつあった。すなわち、市中消化のための限度額を設けるとしても、建設国債の発行も赤字国債の場合と同様に、結果的に物価上昇をもたらす、とする見方である。

このような建設国債発行に対する疑念は、世論調査の結果にも表れることになった。66年2月に総理府(内閣府)によって実施された「国債発行に関する世論調査」において、国債発行を「よいことだ」と答えた回答者の割合は22.2パーセント、「よいことではない」は17.6パーセントと、是非をめぐっては大差が認められなかったものの、「よいことではない」とした回答者の52.2パーセントが、その理由として「インフレ(物価騰貴)がひどくなる」ことを選んでいた<sup>23</sup>。また8月の調査では、「国債発行によるインフレの危険がある」と考える回答者の割合は、30.9パーセント(「危険がない」=19.6パーセント)と、建設国債の発行がインフレーションをもたらすことへの懸念が高まってもいた<sup>24</sup>。加えて、「国債発行が景気回復のきめ手となる」と考える回答者の割合は19.6パーセントと、「そうは考えない」とする25.1パーセントの回答割合よりも低値となっており、建設国債導入の主目的とされた「景気回復」をめぐる賛意も限定されていた。そして何より、65年から66年にかけての世論の状況は、前述の弱者救済ムードの動向にも反映されているといえるだろう。すなわち、救済を求めるムードは高くはなく、景気回復自体が大きな争点とはなっていなかったと考えられるのである。

有権者の多くが物価高騰への懸念と、景気回復の効果に対する疑念を持っていたことがうかがえる時期にあって、建設国債の発行も含んだ財特法案は65年12月に可決されることになった。ではなぜ、世論の動向に呼応せず、償還リスクとインフレ・リスクをはらんだ建設国債が発行されるに至ったのだろうか。その背景として、

20 内閣府(総理府)「国民生活に関する世論調査」(1965年1月)(URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/s39/S40-01-39-16.html>)。

21 参考：真淵勝「大蔵省統制の政治経済学」中央公論社、1994年。この点をめぐっては、65年12月24日の参議院本会議で社会党議員と福田赳夫大蔵大臣との間での議論があり、社会党の成澤から「財政法上の疑義がある」との質問に対して、福田が「国債消化のためのシンジケートを組むが、日銀引き受けの形はとらず、歳入補填国債は発行しない」と応じている(『朝日新聞』1965年12月24日夕刊)。

22 『朝日新聞』1966年3月1日朝刊。

23 内閣府(総理府)「国債発行に関する世論調査」1965年2月調査(URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/s40/S41-02-40-25.html>)。

24 同上、1965年8月調査(URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/s41/S41-08-41-14.html>)。

経済界の影響力を見逃すことはできない。当初、6500億円が限度と設定された新発国債に対して、経団連の桜田武常任理事(会長)は景気刺激策として、1兆円規模の国債発行を要請し、5000億円程度的大型減税のための減税国債の発行も同時に求めている<sup>25</sup>。この提案に対して、佐藤首相や福田赳夫大蔵大臣をはじめとして、大蔵省と関係の深い政治家は景気刺激のための公債発行の必要性は認めながらも、公共投資のために必要な6500億円を越した場合に生じるインフレを懸念し、公共事業費相当分の範囲内で建設公債に限定した発行にとどめようとした<sup>26</sup>。しかしこれには党内からの反発が、大きな圧力として働くことになった。経団連の要請に呼応するかたちで、自由民主党(以下、「自民党」)の前尾繁三郎総務会長らをはじめとする宏池会の議員は1兆5000億円相当の起債を求め、首相＝蔵相路線との間で対立が生じることになったのである<sup>27</sup>。

最終的に66年1月に、財政法第4条に従い、その範囲内として計上された公共事業費は7490億円となり、建設国債の総額は7300億円と定められた<sup>28</sup>。前年の赤字国債発行額が2600億円相当であったことに比べれば、債権の性質は異なるとはいえ大幅な債務増加がもたらされたことになる。上述のように、その背景には、経団連とそれに関係の深い自民党議員からの圧力が存在

した<sup>29</sup>。結果として、有権者の間で救済に対する期待が限定されていた高度経済成長期にあって、補償が拡充されるという帰結が導かれることになった。

### 3.2 想定通りの事例(1)ーオイル・ショック後の公共事業の復活と拡充

1973年10月に第1次オイル・ショックが発生し、日本は物価騰貴と国際経常収支の大幅な赤字に直面した。物価の上昇を抑えるべく採られた総需要抑制政策のもと、公定歩合は12月には9.0パーセントにまで引き上げられ、金融引き締めが図られた。しかし、インフレーションに生産力の低下が加わった結果、スタグフレーションが生じ、74年には深刻な不況がもたらされることになった<sup>30</sup>。そのような中で、緊縮財政から転換し、金融緩和へ舵を切る時機が探られることになった。75年2月に始まった第一次不況対策を起点に、3月には第二次、6月には第三次、9月には第四次の不況対策が、それぞれ実行された。

こうした一連の不況対策は、有権者からの期待にも即応したものだったといえる。74年11月に実施された総理府(内閣府)による「国民生活に関する世論調査」内の「政府に対する要望」を問う項目では、物価対策が54.0パーセント、続く社会保障の充実が17.8パーセントと、経済状態の

25 『朝日新聞』1965年11月22日朝刊。

26 1965年10月16日衆議院本会議、佐藤栄作首相・福田赳夫大蔵大臣答弁「衆議院議事録」；山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、1987年。

27 こうした前尾の積極財政主義は、池田隼人の大蔵省時代からの盟友として、同政権下での高度経済成長を主導したことに淵源するものともいえる(前尾繁三郎『私の履歴書一牛の歩み』日本経済新聞社、1974年、63頁)。池田政権の経済政策を批判した福田を、その盟友であった前尾が批判する構図となっていた。

28 『朝日新聞』1966年1月25日朝刊。

29 ここで注目しておくべき点は、たとえば衛藤幹子が指摘しているように、建設国債の発行は社会保障の拡充と表裏であったということである。高度経済成長期にあって、有権者の救済に対する要望は限られたものであった一方で、経済成長の影で淘汰されていく弱者を中心に福祉の充実に対する期待は高まりを見せつつあった(衛藤幹子「福祉国家の「縮小・再編」と厚生行政」『レヴィアサン』第17号、1995年、94-95頁)。一般歳出の自然増をもたらす主因となる社会保障費を抑制したい大蔵省にとって、福祉充実に対する期待の高まりとそれに伴う歳入の安定的確保が懸案事項となっていた中で、「財政法上第四条但し書きにいう建設公債の範囲を担保に、公債政策は大蔵省に容認されていった」と衛藤は論じている(衛藤、前掲論文、95頁)。

30 こうした不況は74年12月に成立した75年度の積極財政傾向を強めた予算によって、徐々に回復傾向にあった。また、この75年度予算は、7月の参議院選挙後の政局の影響を多分に受けたものであったことには留意しておく必要がある。三木副総理が田中を批判して辞任し、その後に福田蔵相、保利行政管理局長官も辞め、蔵相の後任に大平が就任したことによって、それまでの緊縮財政から積極財政路線への転換が図られたからである(福田赳夫『回顧九十年』岩波書店、1995年、211-212頁；竹下登(政策研究大学院大学政策情報プロジェクト監修)『政治とは何か―竹下登回顧録』講談社、300-303頁；若槻秀和『大団日本の政治指導、1972-1989年』吉川弘文館、2012年、26-29頁)。

安定を求める割合が多くを占めていた<sup>31</sup>。当時の設問項目の中に、不況対策や景気回復といった文言がないことから、経済不況に対する有権者の期待を直接的に測ることはできないものの、物価騰貴の抑制への期待に、経済安定に対する要望がある程度反映されていると推し量ることはできるであろう。このように考えると、この時期の政府に対する期待の多くは、経済状態の安定に集約されるものであったことが分かる。

こうした世論の要望を、意思決定者はどのように見ていたのだろうか。たとえば三木首相は、「インフレ克服と不況打開、国民との意思疎通という私の公約は決して忘れない」と述べるなど、世論への応答に留意しながら振舞っていたことがうかがえる<sup>32</sup>。オイル・ショックという経済危機後の難局を任された三木は、一方で、ロッキード事件後の総理として党近代化を訴える存在でもあったことはよく知られる<sup>33</sup>。党改革を牽引するという態度は、政策決定過程における透過性を高めようとする姿勢にも通じる。こうした三木の政治運営は、国民の意図を多方面にわたって汲み取ろうとし、政策決定に反映させようとする応答性にもつながるものであったといえるだろう。後述する中曽根の場合もそうであったように、三木もまた自民党内での基盤が脆弱であった。そのような三木にとって、党近代化やライフサイクル計画といった有権者に対する訴求力の高い政策を通して、「有権者・国民への訴えかけやマスコミの活用などを積極的に行い」<sup>34</sup>、有権者からの直接的な支持を得ることが必要であった。また三木ばかりではなく、経済対策閣僚会議の座長を勤め、総需要抑制

と公共事業復活という相反する政策決定の中核に位置した福田副総理は、経済閣僚会議の座長を勤め、事実上三木から経済政策を委任される中で、しばしば「国民世論の結集」、「国民の我慢」ということに言及していた<sup>35</sup>。こうした福田の訴えは、世論を(迎合的に)「汲み取る」というよりは、世論に「働きかける」という性質のものであったが、有権者の経済状況に対する考量を念頭に置いたものであったことは見てとれる。福田は75年初頭の段階でこそ国民の忍耐を喚起しようとしたが、次第に引き締めを緩め、世論の期待に合致する路線に移行していくことになった。

このように、意思決定者の間でも有権者に対する配慮が顕著に見てとれる中、75年1月以降、不況対策は公共事業と住宅事業といった建設業種を中心に展開されていくことになった。75年初頭の段階で、政府内では、物価騰貴を抑えるための総需要抑制策を基調とする福田副総理らの立場と、産業界からの訴えに呼応して景気刺激策への転換を求める河本敏夫通産大臣との間でなおも調整が続いていた<sup>36</sup>。しかし、スタグフレーションからの脱却のために、総需要抑制政策は何らかの方向転換が必要な段階であるとの見方が共有されつつあった<sup>37</sup>。これを受け、2月1日に座長を福田副総理とする経済対策閣僚会議のもとで第一次不況対策が決定される<sup>38</sup>。この中では、オイル・ショック後の2年間にわたり抑制された公共事業費を、それ以前の通年並みの水準に戻すことや、発注時期の繰上げが決定されることになった。この時期には、公共事業にかかわる財政上の対応ばかりではなく、金融緩和も進められ、公定

31 総理府(内閣府)「国民生活に関する世論調査」1974年1月調査(URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/s48/S49-01-48-12.html>)。

32 『朝日新聞』1975年1月29日朝刊。

33 小西徳應「三木武夫の政治的絶対性－研究の前提的試論」、小西徳應編著『三木武夫研究』日本経済評論社、2011年、第1章。

34 村松玄太「三木武夫の政治的発話とその推敲過程」、小西、前掲書、337頁。

35 福田、前掲書、210-212頁：1975年5月29日、衆議院物価問題などに関する特別委員会、福田赳夫答弁『衆議院議事録』。

36 『朝日新聞』1975年1月7日朝刊：同左、1975年1月17日朝刊。

37 『朝日新聞』1975年1月18日朝刊。

38 『朝日新聞』1975年1月22日朝刊。

歩合が4月にピークを記録する9パーセントであったところから、10月までの半年間で6パーセントにまで引き下げられるに至った。当時の大蔵大臣であった大平正芳は、「[総需要抑制政策の]目的は大半達成いたしまして、むしろ経済は景気対策を必要とするような段階になってまいりましたので、金利の全体としての引き下げを図らなければならぬことが世論にもなってまいりました」と述べるなど、金融政策の路線転換に際しても世論への顧慮がなされていたことがうかがい知れるのである<sup>39</sup>。

そのもとで、6月には住宅需要の促進、上半期の公共事業の繰上げ発注、金利負担の軽減、公害対策が強調されることになった<sup>40</sup>。減産傾向の続く建設業種へのてこ入れを通じて、金融引き締めで落ち込んだ設備投資を呼び戻しながら、消費を活性化させることが狙いとされたのである。総需要抑制からの転換による公共投資の拡張と、それに伴う雇用の創出は、時宜から見ても、有権者の高まる不満に応じてのものであったと捉えることができるだろう。

しかし7月下旬になり、積極財政の方向は、76年度予算の概算要求基準枠の設定をめぐって変更されるかに見えた。日本経済が安定経済成長期に入り、税収の自然増を期待することは難しいと見越した大蔵省が、66年から一貫して続いてきた前年度比25パーセント増の基準枠を、15パーセントにまで抑えろとの基本方針を定めたのである<sup>41</sup>。田中政権期から継続し、オイル・ショック直後の74年期であっても縮減の対象とならなかった社会

福祉関連支出までも例外視しないことが示唆され、公共事業についても景気の推移を見た上で縮小を進めることが定められた。しかし、こうした方向性に抗したのが、通産大臣の河本であった<sup>42</sup>。河本は、それ以前の3次にわたる不況対策が物価への配慮から実効性が乏しく、第4次不況対策として、棚上げされていた公共事業の解除や新たな公共事業の増加、設備投資拡大のための資金対策として、公定歩合の大幅な引き下げを盛り込む必要があると主張した<sup>43</sup>。

ここで、こうした公共事業の必要性が、経済界から提起され、河本の姿勢に影響を与えていたことに留意しておく必要があるだろう。第一次不況対策が閣議決定される前の1月下旬に、経団連会長の土光敏夫は「景気はオーバーキル状態にあり、今年度公共事業費の繰り延べ分を即刻解除するなどの措置が必要」として、金融面だけではなく財政面での緩和措置に切り込むようにと訴えていた<sup>44</sup>。当時の土光には、「行動する経団連」としての自負があったようであり、1次へのみの不況対策をよしとしなかった<sup>45</sup>。第2次景気対策実行後の4月上旬に、日銀が景気停滞の中にも住宅や建設といった業種で回復基調が見られ、景気が底固めの時期に入ったとの楽観的観測を公表したのに対して<sup>46</sup>、土光は、「われわれの見方は異なる」として、「金利を思い切って下げ、公共事業を循環的に進めて、企業経営の正常化に踏み切れ、建設国債の増発もやむをえない」と政府を批判し、公債の増発にまで踏み込んだ公共事業の拡大を強く求めるに至った<sup>47</sup>。こうした

39 1975年10月20日衆議院本会議、大平正芳答弁〔衆議院議事録〕。

40 『朝日新聞』1975年6月15日朝刊：6月16日夕刊：17日朝刊。

41 『朝日新聞』1975年7月21日朝刊。

42 河本は自民党内の要職を歴任する中で、通産大臣の立場には特に重きを置いており、その中で積極財政派としての位置づけを明確にしていた(中村慶一郎『河本敏夫・全人像』行政問題研究所出版局、1982年)。

43 『朝日新聞』1975年7月27日朝刊。

44 『朝日新聞』1975年1月28日朝刊。

45 土光敏夫『土光敏夫－私の履歴書』日本図書センター、2012年、134頁。

46 『朝日新聞』1975年4月8日朝刊。

47 『朝日新聞』1975年5月24日朝刊。

姿勢は、不況対策にとどまらず、76年度の予算決定にも大きな影響を及ぼすことになったのである。

最終的に、不況対策は第4次までが実行され、大蔵省による当初の概算要求基準枠を超えて、66年度予算では公共事業予算、社会保障予算ともに23パーセントの増額が決定されることになった。このように、公共事業増額を訴えた主要な主体は、通産省と経済団体であったことは注目を要する。これらの主体の圧力も存在した中で、世論の趨勢が不況対策へと反映されていく素地が整ったと考えられるからである。

### 3.3 想定通りの事例(2)－安定成長期における

#### 第二臨調を中心とした財政再建

1980年代を通して、鈴木善幸内閣と中曽根康弘内閣のもと、財政再建が目指されることになった。オイル・ショック後の76年以降、景気回復を目的に拡大した公共事業が公債によってまかなわれたことにより、財政赤字は大きく膨らんでいた。それを是正するために考えられた方法は、大きく分けて、財政赤字を大型間接税の導入や所得税・法人税増税などの歳入増加によって補うとするものと、公債発行を減額し歳出削減によって目標値を達成させるというものであった。歳入と歳出両面の統制を図ることは政策の両輪には違いなかったが、大型間接税の導入は80年代初頭の段階で事実上困難であった。その大きな理由のひとつは、世論の動向に求められる。

内閣府(総理府)による「国民生活に関する世論調査」においては、政府に対して期待する政策分野をめぐって、それまでの年度とは異なる変化が見られていた。70年代の調査においては、「政府に対して力を入れてほしいこと」を問う設問への回答内で、「物価対策」であるとする回答が多くを

占めていた。それが80年に25.9パーセント、81年の31.2パーセントをピークに、82年には22.8パーセント、83年には17.2パーセントと徐々に下落していった。これに代わって、「税の問題」とする回答は81年には12.6パーセントであったのに対し、82年には16.7パーセント、83年には17.2パーセント、84年には17.4パーセントと上昇している。そして83年の調査値では、それまで2番目に高い要望であった「社会保障・社会福祉の充実」の値を越すに至る。また朝日新聞社による世論調査では、国家財政の良悪について直接的に問う項目はないものの、81年から83年にかけての世論調査で「税負担が重い」とする回答が60パーセントを越えていた<sup>48</sup>。

このような傾向から、増税忌避と減税期待という要望が有権者の間で高まっていたことが、まずもって推測される。またこれを財政赤字の問題と関連付けるならば、有権者は増税に拠るのではなく、補助金、公共事業、社会保障などの縮減を通して支出を抑制した上で財政再建を図ることに期待していたと解釈することができる。これはこの時期に、救済ムードが低値で推移していたこととも密接に関連しているだろう。増税によって、補償を拡大するのではなく、税負担の軽減を軸に政府自体による統制を通して、行政の規模を調整することへの期待が大きかったといえる。そしてこうした傾向は当然、後に中曽根政権によって進められた新自由主義的な政策志向とも符合してもいた。

世論の趨勢にも呼応するように、80年代の政治は、意思決定者の有権者への配慮に特徴付けられるものであった。先行研究においても指摘されてきたように、中曽根は首相に就任して以降、内閣機能上の制限や派閥をめぐる構造上の限界もあって、政府内で利用可能な政治的資源が豊富ではな

48 『朝日新聞』1983年5月21日朝刊。この背景には、77年に所得税減税の可能性が示唆されながらも、その後連続して減税が見送られてきたことも影響していると考えられる。

かった<sup>49</sup>。この政策決定上の難点を補うために、中曽根自身、「[人事の重要性と]同時に、外部の皆さんの世論、支援を得なければならない。そのために臨調とか審議会というものを作ったわけです」([ ]内筆者註)とも述べているように<sup>50</sup>、外在的な資源である第三者機関の利用に加えて、有権者からの直接的な支持を必要としていた。鈴木内閣で行政管理庁長官としての任にあった際も、「臨時調査会で広範な国民世論が反映できるように配慮する」ということを繰り返し主張し、総理就任後も「常に国民の反応を考えて、何を欲し、何を憂え、何を喜んでいるか。常に第一線の国民の皆さんの表情を考えながら政治を考えていく」とするなど、世論を念頭に置いたアピールが多いことを特徴としていた<sup>51</sup>。

このように、有権者からの直接的な支持の獲得を狙った中曽根政権にとって、第一に回避したい政策選択肢が増税であったことはいうまでもない。79年の大平正芳内閣下での解散総選挙で、自民党が一般消費税の導入を謳ったことにより、過半数の議席を割り込んだことは記憶に新しかったであろう<sup>52</sup>。政府には、直接減税と間接税減税の抱き合わせという政策案もあったが、所得の十分でない有権者にとって負担の重くなる逆進課税の導入は、いかに弱者救済に対する気運が抑えられている時期であったとしても難しいことであった。

またここでも、経済界の影響力を見逃すことはできない。第二次臨時行政調査会(以下、「第二臨調」)の発足との関係からも、増税路線は忌避されることになった。80年7月の段階で、支出削減による財政赤字の改善を進めることが急務と考えられ、鈴木内閣のもと中曽根行政管理庁長官が調整を担い、16年ぶりとなる第二臨調の発足が計画され始めていた<sup>53</sup>。なかでも、当初の段階で懸案となったのは第二臨調の会長人選であった。「国民受けする大物」の起用が求められ、経団連の名誉会長であった土光敏夫が早い段階で候補に挙げられた<sup>54</sup>。これに対して、経済界からは、「増税はしない」という確約を鈴木首相から取り付けた上でなければ、土光の会長就任には応じられないという意見が大多数を占めていた<sup>55</sup>。第二臨調の答申を通じて、「増税なき財政再建」が標榜されたとしても、政党内や政官での調整の結果、減債による支出削減だけでは難しく増税は避けられないという、なし崩しの帰結に至ることが恐れられていたのである<sup>56</sup>。

国民世論に訴えかけやすい人気のある土光を据えることのバーターとして、財界から増税回避への圧力がかけられていたことには改めて注目しておく必要があるだろう。既述のいくつかの政治過程から示唆されるように、「増税なき財政再建」は、確かに世論の期待に沿いつつ実現されたものであった。しかし同時に、それは財界からの増税反

49 待鳥、前掲書、88-94頁。

50 中曽根康弘演説「第11回全国研修会・戦後政治の総決算とは何か—中曽根流政治の原点と展開」、世界平和研究所発行『中曽根内閣史—資料編』、1995年、487頁。他にも関連する証拠として、中曽根康弘『天地有情—50年の戦後政治を語る』1996年、377頁、418-419頁。

51 しかし80年代の政府は、必ずしも支出の削減にだけに注力し、弱者切捨ての社会保障削減を規定路線としていたわけではない。たとえば、中曽根が「財政再建のためにのみ福祉の切り捨てや弱者の切り捨ては行わないということが穏当な政治」であると繰り返し主張しているように、早い段階から、社会保障の縮減がただちに市民の暮らし向きを悪化させるものとはならないことへの配慮がアピールされていた(たとえば、1980年11月18日、衆議院内閣委員会、中曽根康弘答弁「衆議院議事録」)。

52 河野康子『戦後と高度成長の終焉』講談社、2002年、264-265頁。

53 第二臨調において増税なき財政再建に加え、許認可権限の整理縮小が明文化されたことにより、経団連と通産省、あるいは経団連と大蔵省という、それ以前は目的を共有することの多かったそれぞれの関係が変化することになった(たとえば、古賀純一郎『経団連—日本を動かす財界シンクタンク』新潮選書、56-65頁)。これが次項でも整理する、規制緩和期の政治過程にも影響を与えることになる。

54 『朝日新聞』1981年3月1日朝刊。

55 『朝日新聞』1981年3月11日朝刊。

56 土光敏夫・細川隆元・加藤寛「土光さん、やろう」山手書房、1982年、55-62頁；PHP研究所編『土光敏夫・信念の言葉—人生・経営・行革を語る200話』PHP研究所、1986年、187頁；『朝日新聞』1984年10月6日朝刊。

対の要望に応えたものでもあったということである<sup>57</sup>。別言するならば、政府が世論と財界双方の要望に対して、同時に応答可能な状況のもとで「増税なき財政再建」路線が保たれえたと考えられるのである。そしてこうした小さな政府志向は、第二臨調内で行財政改革を促し、後に規制緩和の推進につながっていくことになる。この一連の潮流を強力に後押ししたのが産業界であったが、その間の世論の変化も併せて、次項で詳しく検討していくことにしよう<sup>58</sup>。

### 3.4 例外の事例(2)ーバブル崩壊後の低経済成長期における規制緩和の推進

日本における保護規制の緩和は、第二臨調での「許認可などの整理合理化」を端緒とし、1986年の前川リポート、88年の「規制緩和推進要綱」の閣議決定、95年の「規制緩和推進計画」の閣議決定などを経て、現在でもなお規制改革として進行している経済政策上の大きな方向性のひとつである。規制緩和をめぐる政治過程については、各政策分野に焦点を当てた研究が多くなされてきている。その中では、多くの要因が包括的に分析され、政策分野ごとにそれらが与えた影響力の多寡が明らかにされてきた<sup>59</sup>。本稿は、ここまで注目してきた世論の影響力が、これらの要因による説明を棄却しようと主張するものではない。むしろ世論の趨勢は救済を期待するものであったにもかかわら

ず、それとは若干異なる政策選択が図られた理由を、特に経済(的利益)団体の圧力に求めながら検討していくことにしたい。

ではまず、規制緩和に関する世論の特徴について概観しておくことにしよう。規制緩和をめぐる、80年代後半から90年代前半にかけての世論は、ふたつの異なる傾向を示していたと考えられる。

ひとつ目の特徴は、規制緩和により市場競争が促され、消費者がより安価な商品や充実したサービスを好感するものであった<sup>60</sup>。たとえば、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律(以下、「大店法」)」の緩和や廃止に対する反応はその典型であった<sup>61</sup>。自民党の商工族議員や商工会議所の圧力を受け、通産省は大規模小売店の進出による中小小売店を長く庇護してきたことはよく知られる<sup>62</sup>。この大店法の規制が緩和されるということは、規制緩和が小売業間の競争を促し、消費者により安価な商品供給を可能にする点で、規制緩和問題の中でも象徴的な位置づけを持つものであった。88年に総理府(内閣府)によって行われた「暮らしと流通に関する世論調査」によれば、地元でデパートや大型スーパーが進出することについての考えを問う設問において、「大型店が増えることを歓迎する」とする回答は54.3パーセントと半数を超えており(「小売店の活性化が必要だ」とする回答は24.2パーセント)、小売業内での競争の活発化によって、暮らし向きが改善

57 消費税導入に対する資本・財界からの反対についての政治過程をまとめたものに、新川敏光「日本型福祉レジームの発展と変容」ミネルヴァ書房、2005年、131-133頁。

58 フランシス・ローゼンブルース＝マイケル・ティース『日本政治の大転換―「鉄とコメの同盟」から日本型自由主義へ』勁草書房、2012年、131頁。

59 たとえば、恒川恵市「3 規制緩和の政治過程―何が変わったのか」、内閣府経済社会総合研究所企画・監修／寺西重郎編『構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会、2010年、77-147頁。

60 これに関連して、規制緩和が有権者に好感された背景には、政治腐敗に対する大きな不満が存在した。政官民が鉄の三角形として癒着し、それが政治腐敗の根源になっていることが世論の反発を招き、規制緩和がその解決策のひとつとして有効と考えられたからであった。世論と規制緩和の関係という観点からは、この側面に注目する方が通例の解釈の仕方であるといえるが、本稿では、有権者がどのような経済的受益を得ることが世論の好感につながるかに焦点を絞って議論を進め、規制緩和がもたらす消極的な影響の方により注目することにした。

61 大店法は88年当時、行政改革推進審議会出店規制の緩和のみが検討されており、その廃止が経団連から提案されるのは、5年後の93年のことである。

62 恒川、前掲論文；Leonard Shoppa, *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Protection*, Cornell University Press, 1997; グレゴリー・ノーブル「産業規制―喪失の十年か、漸進の十年か」、樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治―「失われた10年」の政治学的検証』東京大学出版会、241-258頁；草野厚「大店法経済規制の構造―行政指導の功罪を問う」日本経済新聞社、1992年。

されることへの期待が高まっていた。

一般に、規制緩和をめぐる世論の動向については、上記のように「消費者としての有権者」が規制緩和に伴う市場競争の恩恵を受け、それをより一層進めるように後押しをしたことが強調される傾向にある<sup>63</sup>。少なくとも、規制緩和は「時代の潮流たる政策思想」<sup>64</sup>として有権者に好感をもって受け入れられ、規制緩和進展の一助となったとする見方が主流である。

しかし、規制緩和をめぐる世論は、これほど単純なものではなかったとも考えられる。もうひとつの特徴として、規制緩和に伴う小さな政府志向に対して、有権者からの消極的な反応も現れ始めていたからである。新自由主義を基底に持つ規制緩和政策は、もっぱら小さな政府志向を内包していた。それが、社会保障の縮減をもたらすこともまた自明のことであった。たとえば中曽根は、85年時点で、「(臨調、行政改革審議会の答申を受け)内閣の統合調整機能の強化であるとか、日本の科学技術政策の画期的推進、あるいは、中央と地方の三調整機関委任事務等地方に対する権限の委譲の問題、あるいは許認可の整理、国有財産の処分など、いわば大きな政府から小さな政府へ、官から民へ、中央から地方へ、そういう方向の政策提言が、これまでも臨調から何回も行われていますが、さらにいま、大きなモメンタムをえて、それが力強く推進され、続行されようとしている」

として、規制緩和に連なる一連の政策アイデアとして、「国家が責任をもって国民を保護する、護民官のような」政治から「夜警国家」の政治に変わる必要性を強調していた<sup>65</sup>。規制緩和は消費生活の面からは好感をもって市民に受け止められた一方で、中曽根政権以降の自助努力型の社会への政策転換は、福祉の削減に対する不満をもたらす可能性もはらんだものであった。

そうした路線変更に対する反応は、徐々に、世論調査の結果にも表れ始めていた。総理府によって毎年度実施されてきた「社会意識に関する世論調査」によると、「悪い方向に向かっている」とする政策分野の中で「医療・福祉・雇用労働条件」の占める割合は、88年以降上昇し続けた<sup>66</sup>。また同じ調査内で、「福祉が充実していると思う」かを問う設問への回答の中で、「あまり思わない」と「全く思わない」を足した割合も80年代後半から90年代前半にかけて高値を保った<sup>67</sup>。また、91年に株価や地価が大幅に下落しバブル経済が崩壊して以降は、その変化に応じるように、救済ムードも顕著に上昇に転じている。このように、「社会意識に関する世論調査」に現れた福祉国家の縮減に対する不満は、救済ムードの基盤をなすものであったとも解釈できるようなのである。ではなぜ、救済ムードの高まりに対して、政府は十分に応じることがなかったのであろうか。

この問いについて検討することは、規制緩和を

63 恒川、前掲論文、91-93頁。

64 同上、91頁。

65 中曽根康弘演説、「第11回全国研修会・戦後政治の総決算とは何か—中曽根流政治の原点と展開」世界平和研究所発行「中曽根内閣史—資料編」、370-371頁、374頁、380頁、382頁。また、臨調第3部会長も勤めた住友電工社長の亀井正夫は、行革と福祉の関係についてさらに厳しく、「戦前の日本では福祉国家などとは言わなかった。それを意識したのは、国民の心の持ち方に甘えが生じてきたためだ。あまりにも過保護になり過ぎている。もう一度、厳格な家父長的なものに戻すのが行革の基本的考え方だ」と論難するなどしている(亀井正夫「改革への道—経営と行革」創元社、1995年)。

66 88年時点で、「良い方向に向かっている政策分野は何か」を問う回答内で、経済力と応えた有権者の割合は15.3パーセント、福祉は8.9パーセントであったのに対し、「悪い方向に向かっている政策分野」について、経済力は1.8パーセント、福祉は8.9パーセントであった。それが93年には、「良い方向に向かっている政策分野」について、経済力は6パーセントに大きく減り、福祉とする回答も8.6パーセントにまで落ち込んだ(総理府(内閣府)「平成元年度・社会意識に関する世論調査」URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/h01/H01-12-01-17.html>)。そして「悪い方向に向かっている政策分野」について、経済力は4.4パーセントとさほど高値ではなかったものの、福祉とする回答は13.5パーセントにまで上昇している(総理府(内閣府)「平成5年度・社会意識に関する世論調査」URL: <http://www8.cao.go.jp/survey/h05/H05-12-05-12.html>)。

67 88年時点で「福祉が充実しているか」を問う設問に対して、「あまり思わない」と「全く思わない」とする回答を和した割合は59.7パーセント、同様に93年時点では、59.3パーセントとなっており、この間60パーセント程度の有権者が、一定して福祉への不満を持ち続けていたことがうかがい知れる(調査結果の出典については同上)。



促した主体の影響力を考えることにほかならない。規制緩和をめぐるのは、政治家の選好、政治的機会構造の変化、利益団体の圧力、アメリカからの外圧、規制にかかわる官庁(官僚)の性質から、政策分野ごとに規制緩和の進展の度合いに差異が生じることが明らかにされてきた<sup>68</sup>。たとえば恒川は、「日本では、一連の政治腐敗への世論の反発とバブル崩壊後の経済停滞によって、90年代前半までに『鉄の三角形』は弛緩して『銅の三角形』に変わっていた。それが、時代の潮流となった規制緩和の政策思想と相まって、規制緩和を全体として促進する働きをした…中略…官僚は規制権限の多くを失い、政治家は官僚を使って利益団体の利益を図ることが難しくなり、利益集団は競争の激化によって以前より大きな内部分裂に直面したために、三角形としての凝集力を失った」として<sup>69</sup>、構造、制度、各主体の変化がもたらした影響を包括的に析出している。そのなかには、大規模小売業や電気通信業のように、市場構造や海外からの緩和圧力といった政治的機会構造の変化のもとで利益団体の圧力も大きく関わった事例もあれば、運送業や石油業などのように、いくつかの構造変化の影響は受けたとしても利益団体からの影響は限定されている場合もあった。しかし、規制緩和という政策アイデアの提供者として、ここまでの事例でも検討してきた経団連の影響力は総じて大きいものであったといえる。以下では、その影響力に焦点を当てながら、詳しく検討を加えておくことにしよう。

80年代半ば以降、経団連は数度にわたって、政府に規制緩和の推進を要望してきた<sup>70</sup>。ゆえに、経団連の影響力は、規制緩和の政治過程に関する先行研究においても最も注目された要因のひとつであった。経団連は、技術革新を担う大企業の代弁者として保護産業の既得権益を弱める必要性に直面していたとともに<sup>71</sup>、日本国内における外圧の主要な受け手としても機能していた<sup>72</sup>。経団連が、初めて規制緩和という表現を含んだ提言を提出したのは、85年5月に臨時行政改革推進審議会の規制緩和分科会に運輸、情報通信分野に関するものにさかのぼる。この中では、「業種テコ入れや規制型の産業政策は時代遅れであり、企業の自己責任に任せるべきである」ことが明記された<sup>73</sup>。そしてそれ以降も、同様の提言、レポート、意見書などのかたちをとって、各産業に課せられてきた保護規制の撤廃が訴えられた。

ここで、経団連による規制緩和の推進をめぐるのは、2つの出来事に注目しておく必要があるだろう。ひとつは、経団連が、当初は規制緩和路線に即した減税を訴えた一方で<sup>74</sup>、93年には積極財政を基調とした公共投資の増額も要望するに至ったことである<sup>75</sup>。88年以降、小さな政府志向を内包する規制緩和政策が、減税路線とも親和性の高いものであったことにより、規制緩和と減税<sup>76</sup>を対にした決議が経団連内でたびたび採択されることになった<sup>76</sup>。その一方で、経団連の平岩外四会長が座長を勤めた「経済改革研究会(通称・平岩研)」

68 恒川、前掲論文。

69 同上、143-144頁。

70 85年時点での規制緩和の推進に際して、稲山嘉寛経団連会長、大槻文平日経連会長、五島昇日本商工会議所会頭、石原俊経済同友会代表幹事、日向方斉関西経済連合会会長の5人からなる「行革推進5人委員会」が財界において結成され、5人委員会単位でも「行財政改革への新たな決意」という提言書が提出されるなどしていた(『朝日新聞』1985年7月10日朝刊)。本稿では、なかでも経団連の影響力に焦点を絞って論じてきたが、これらの多様な財界の主体の影響力を対比しながら政策決定を検証する作業については、今後の研究に譲ることにしたい。

71 須田祐子『通信グローバル化の政治学—「外圧」と日本の電気通信政策』有信堂高文社、2005年。

72 Shoppa, op. cit.; 同上; 恒川、前掲論文。

73 『朝日新聞』1985年5月23日朝刊。

74 たとえば、『朝日新聞』、1988年5月28日朝刊。

75 『朝日新聞』1993年11月26日朝刊; 同左、1993年11月30日朝刊。

76 ここでいう減税路線とは、法人税や所得税などの直接税減税のことであり、財源補填のためにはむしろ間接税増税が常に模索されていた。

の最終報告では、規制緩和の推進だけではなく、景気刺激のための公共投資の増額も盛り込まれた<sup>77</sup>。平岩が経団連会長を退き、豊田章一郎が会長に就任した後も規制緩和－減税路線と積極財政路線は並立していくことになった<sup>78</sup>。このように、経団連の時期ごとの主張は、必ずしも論理一貫したものではなく、「小さな政府－大きな政府路線」とも言い表しうるようなものであった。また、この相反するアイデアの並存はこの時期に限ったものではない。経団連は、高度経済成長期には積極財政を主張し、その約15年後には増税忌避の小さな政府志向を標榜している<sup>79</sup>。そして規制緩和を訴える傍らで、平岩レポートでは、公共事業の増額も併せて訴えていたのである。ここで重要な点は、経団連の主張の矛盾自体ではなく、そうした非一貫的な政策に対して政府が応答してきたという事実である<sup>80</sup>。

そもうひとつは、経団連が緩和の度合いを求める程度に応じて、各政策分野での緩和の進捗度が異なったことについてである。たとえば、大店法の改正をめぐつては、88年時点で経済3団体間でも意見の調整がなされず、日商の反対を背景に全体として緩和に向けて消極的な反応が主流を占めた<sup>81</sup>。その後、94年に経団連が大店法の段階的廃止を決め、アメリカからの外圧もあって廃止が模索されたが、日商をはじめ中小小売業種の団体、自民党の商工系の議員、通産省からの圧力は大きく、最終的に大店法自体は廃止されるも、「まちづくり3法」によって規制の構造はかたちを変え

て残存することになった<sup>82</sup>。他にも、経団連内に旧電電ファミリーであるNEC、富士通、日立の有力者が含まれていたことにより、電話・通信事業分野での規制緩和も限定的なものとなった<sup>83</sup>。このように、経団連が当該政策分野での緩和に対して消極的であった場合に、その進捗は緩慢になる傾向にあった。経団連は、単に規制緩和というアイデアの主要な提唱者であったというだけではなく、政府がどの程度の緩和を実行するのかを左右する大きな影響力を有していたといえる。

ここまで論じてきたように、規制緩和が進展した時期の政府の応答性は、世論よりも他の要因によって特徴付けられるものであった。その最たるものは、財界の中でも経団連の圧力であったといえるだろう。経団連が矛盾した政策を標榜したとしても、それは可能な限り政策選択に反映され、経団連の求める分野で求める度合いでの規制緩和が達成される傾向にあったからである。これ以前の3つの事例において、財界の影響力について検討してきた関係から、本項でもそれに焦点を当てながら論じる中で、政府は財界が意図する政策路線に軸足を置きながら規制緩和を進める分野、及びその度合いを調整していたことが明らかになった。無論、規制緩和の決定要因は、単に経済界からの圧力によってのみ説明されるものではなく、財界からの影響力の多寡さえも関連省庁からの圧力、海外からの圧力、市場構造の変化の圧力、政治家からの圧力によって左右され、またそれらの間の交互的作用によって規定されてきたものである。

77 公共投資の増額を最も強く平岩研に働きかけたのは通産省であった。既定であった減税路線から、場合によっては増税も必要であることを訴えていた(『朝日新聞』1993年12月17日)。平岩研の最終報告の中で論点となったのは、公共投資基本計画内の「2000年度までに430兆円の公共事業を実行」するということをめぐつてのものであった。大田弘子委員は、具体性に乏しいこと、投資効果についての言及がないことを指摘し、「研究会に期待している国民の目を恐れるべきだと思う」と批判している(同左)。

78 たとえば、『朝日新聞』1994年2月11日朝刊。

79 新川、前掲書、133頁。

80 この理由は、おそらく、選挙時の資金提供者であり自民党長期政権の主要な支持母体であったことに求められるであろうが、本稿はそうした点までを議論の対象にするものではないことを断っておきたい。

81 『朝日新聞』1988年3月19日朝刊；1988年12月2日朝刊；1990年4月6日朝刊。

82 この間の詳細な政治過程については、草野、前掲書；恒川、前掲論文。

83 恒川、前掲論文；須田、前掲書。

しかし少なくとも、有権者の間で救済ムードも高まり、福祉の充実を求める気運も高まっていた中で、政府は有権者に応答するより、経済界の方に応じようとする誘因をより多く有していたらしいことが、本項の事例検証からは示唆されている。

#### 4. 考察と結論

本稿では、政府や政党が有権者に対して政策的応答性を満たし、政治代表が機能する場合と、そうでない場合のメカニズムを探るために、日本政治における4つの事例に焦点を当てながら分析を進めてきた。事例分析に際して設定した仮説は、「有権者の間で救済に対する期待が高まるとき、政府からの応答としての補償は増加する」と「有権者の間で救済に対する期待が低いとき、政府からの応答としての補償は減少する」というものである。本稿では、世論における救済に対する期待の変化を政策ムードの高低によって、政府による補償の変化を公共事業費と社会保障費の変化によって、それぞれ操作化し、それらの組み合わせに応じて仮説の想定どおりの事例と、そうではない例外的な事例を対照しながら、政府の有権者に対する政策的応答性にどのような変化が見られるのかを検証した。

分析の結果、全ての事例において、世論は程度の違いはあるにせよ政策決定者の意思決定に、何らかの影響を与えているらしいことが、まずは明らかになった。そうした傾向が特に顕著に伺われたのは、仮説の想定どおりの事例においてである。それらは、オイル・ショック後の不況対策として公共事業の増額がなされた例と、安定成長期にあって第二臨調が主導する中で財政再建が図られた例である。いずれの場合にも、首相や政策に関連する所轄省庁の大臣などが世論の動向に配慮

していることを示す証拠が得られた。そうした事例の中には、たとえば、世論に直接働きかけると同時にその動向に敏感に反応しながら「増税なき財政再建」を進めた中曽根のような典型例も認められた。世論の動向に敏感な中曽根のような人物については、執政制度の観点からも「大統領的首相」としての分析が加えられてきたが<sup>84</sup>、政治代表に関する分析視点からは、「アカウントビリティ代表制(accountability representation)」<sup>85</sup>に富んだ意思決定者であったとする評価を示しうる。付言するならば、アカウントビリティ代表制をより意識した意思決定者が政策決定に関与する場合に、政策的応答性が満たされ、政治代表が機能しやすくなると考えられるのである。

一方で、世論に対する応答が限定的であったと考えられる2つの事例の検証からは、利益団体である財界・資本家の圧力が明らかになったと言えるだろう。本稿では、政策的応答性を補償額の多寡を通して操作化してきたことから、その政策決定に大きな影響を持つ主体として、特に経団連の影響力が浮き彫りになった。有権者が救済に対する期待をさほど強めていない高度経済成長期にあって、経団連からの公共事業費増額の要望があれば、政府補償としてのそれは建設公債の発行を通して拡充されることになった。またバブル崩壊後、低経済成長期に至り、安定成長期から一転して救済に対する気運が高まった時期であっても、経団連をはじめとする財界が主導した規制緩和路線が覆ることはなかった。ここで注目すべき点は、本稿における仮説の想定と合致し、世論に応じた政策決定がなされた事例においても、経団連が同様の選好を持ち意思決定に影響を与えていたということである。つまり、世論の動向に応じた政策選択が可能となる背景には、経団連からの当該の政策路線に対する支持があったのだとも解

84 待鳥、前掲書。

85 Manin et al, op. cit.

積できる。世論の動向に合致する事例、乖離する事例ともに、経団連の影響力が実質的に大きかったことを考えると、日本政治における政府の政策的応答性は、経済界に軸足を置いたものであったと評価しうるのかもしれない。

最後に、これらの事例分析から導かれる含意として、世論の循環性と政府補償の低下の関係を改めて強調しておきたい。政策ムードとして表される世論は一定の循環性を有しているのに対して、政府が国民に対して分配・再分配できる補償はほぼ一貫して減少してきた。世論の循環性と補償の減少から生じる「期待と応答の不一致」が、日本政治における政治代表機能の成否・高低を左右していたと考えられるのである。ここから導かれる含意は、もし仮に今後も補償を増やせるだけの経済的なパイが増加しないのであれば、政策的応答性が満たされる時期とそうでない時期が一定の周期で生じてくる、ということである。但し、この含意に沿って現在の日本政治を検討すると、安倍晋三政権下で進められている経済成長戦略が、一貫した補償の減少という構図を変化させる(変化させた)可能性があることが示唆される。既に公共投資が増額され景気刺激がなされたが、それに加えて、今後の成長戦略が分配・再分配が可能な資源自体を増やそうとする試みとも解釈することができるからである。成長戦略自体がまだ実現を見たわけではなく、政策的応答性のための資源が増加したのかも検証できる段階にはないが、今後の課題として、世論の推移とアベノミクスの帰結の関係を分析するという作業が残されていると言えるだろう。